

フランスにおけるクラスター政策と評価

ー政策第2フェーズの評価以降を中心にー

山 口 隆 之

要 旨

本稿では「競争力の集積地 (pôle de compétitivité)」と呼ばれるクラスターの振興を国家戦略の中心に位置付けているフランスの事例に着目し、政策の第2フェーズの外部評価、および第3フェーズ、第4フェーズの内容と政策継続にあたってなされた議論の内容を考察する。この作業を通して、その開始から15年以上を経た当該政策の特徴を通史的視点から整理し、わが国へのインプリケーションや今後の展望を示す。今や「競争力の集積地」は、既存の国内各領域における政策を統合するキーツールとしての役割を期待されており、その振興政策の背景としてEUの動向も看過できない。

キーワード：競争力クラスター (Competitiveness Cluster)、中小企業政策 (SME Policy)、イノベーション政策 (Innovation Policy)、ホライズン2020 (Horizon 2020)、フランス クラスター (French Clusters)

I 序

前稿¹⁾では、2005年以降「競争力の集積地 (pôle de compétitivité)」と呼ばれるクラスターの振興を国家戦略の中心に位置付けているフランスの事例に着目し、政策の第1フェーズの外部評価がなされてのち、第2フェーズが開始されるまでの期間における政策議論の特徴と方向性を確認した。

1) 山口隆之 (2022)。

本稿では、その後上述の議論がいかに発展し、またいかなる政策ツールの開発や適用へとつながったのかを明らかにすべく、第2フェーズの外部評価以降の政策およびその評価を巡る議論の内容を考察する²⁾。

結論を先に述べれば、フランスのクラスター政策は、欧州統合の深化の下、EU レベルの戦略に呼応する形で、いわばフランス国内各領域の政策を国家戦略の下に統合していくためのツールとしての役割を期待されている。本稿の考察対象は、フランスの事例に限定されるものではあるが、それはEU 戦略が加盟国レベルでいかに解釈され浸透していくかを知る上でも貴重な示唆を含んでいる。

以降では、まずⅡにおいて、政策の第2フェーズを対象として行われた外部評価の概要を確認し、ⅢおよびⅣにおいて上記評価で示された提言の要点を整理する。続くⅤでは第3フェーズの背景および政策内容を考察した上で、ⅥおよびⅦでは第4フェーズの政策に影響を与えた経済社会環境評議会(CESE: Conseil économique, social et environnemental)による提言内容と欧州レベルでのクラスター政策の動向を考察する。以上を踏まえて、政策の開始から15年以上が経過したフランスにおけるクラスター政策の特徴を通史的視点から整理し、わが国へのインプリケーションや今後の展望を示す。

Ⅱ 第2フェーズ政策の外部評価

第2フェーズ(2009年～2012年)の中間期である2010年5月に開かれた国土整備関係省連絡会議(CIADT: Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire)では「競争力の集積地」の政策評価にあたっ

2) 「競争力の集積地」の評価については、フランスの研究者を中心にいくつかの研究や論考がみられるが、本稿では実際の政策への影響に鑑みて、ある程度政策当局に近い場における評価や議論に考察を限定する。なお、後にみるように2005年(計画の公募は2004年)から始まった「競争力の集積地」の振興政策は、第1フェーズ(2005年～2008年)、第2フェーズ(2009年～2012年)、第3フェーズ(2013年～2018年)を経て、現在第4フェーズ(2019年～2022年)である。

て、公的支援や制度の有効性分析および各集積の活動実績や計画を精査する必要があるとの見解が示された。これを受けて行われたのが、政策第2フェーズの外部評価であり、そのための調査及び報告書の作成はエルディン・ベアリングポイント・テクノポリスコンソーシアム(Erdyn, Bearing-Point et Technopolis)に委託された³⁾。ここでは、政策ツールや支援体制の有効性、そして各集積地の目標達成度を調査することに加えて、企業をはじめとする受益者視点に基づく効果を確認することが目的とされた。調査結果を踏まえて示された総合評価は次の通りである。

まず外部評価では「競争力の集積地」の振興政策が、科学技術およびイノベーション政策、産業政策、そして地域開発政策という3つの政策の交差点に位置付けられるものであることを確認し、その国家戦略上の重要性を確認している。特にフランスでは2005年以降、科学技術とイノベーション振興に関連して様々な政策やそれに付随する法律や制度が整えられており⁴⁾、こうした大きな変化の中で「競争力の集積地」への期待が以前にも増して高まっているという。また、いまや「競争力の集積地」の振興政策は諸外国よりフランスにおける唯一の産業政策と見なされている、としてその対外的なPR効果を評価する。そして国土開発の観点からは、当該政策が地域の魅力を高める地域マーケティング上の重要ツールであると結論付けている。すなわち、それは国レベルはもとより地域レベルでの多様な主体の連携活動を刺激しており、地域活性化を後押ししているという⁵⁾。

3) 当該調査は2011年12月～2012年4月の期間を対象としたものであり、各集積構成主体へのオンラインアンケート5500件以上、1500名以上の関係者へのインタビュー、地方自治体や公的機関(省庁、企業、研究機関)へのインタビュー150件以上に基づくデータや資料をもとに作成されたものである(Erdyn, BearingPoint et Technopolis (2012a), p. 14)。

4) たとえば、代表的なものとして、2006年に公的研究機関が産業界と連携し研究開発を促進することを目的とした「カルノ研究所(Carnot Institutes)」のネットワーク形成、同年の「研究・高等教育拠点(PRES: Pôle de recherche et d'enseignement supérieur)」の設立、2010年より開始された革新的で有望な投資に対して官民が共同出資する仕組みである「未来投資計画(PIA: Programme d'investissements d'avenir)」などがある。

5) Erdyn, BearingPoint et Technopolis (2012a), pp. 155-156.

以上のように、総合的には「競争力の集積地」に対して積極的な評価が与えられているものの、当該外部評価では集積活動および政策推進上の課題として以下の項目を指摘している。

- 研究開発の成果やイノベーション活動を市場開拓に繋げていく、いわば下流を見据えた活動は各集積において十分に進んでいない。
- 国家戦略上重視される技術領域と「競争力の集積地」でおこなわれる研究開発活動の整合性が取れていない。また、これと関連して、政策開始当初に設定された「競争力の集積地」の分類（「世界的集積地 (pôles mondiaux)」、「世界的集積候補地 (pôles à vocation mondiale)」、「国内型集積地 (pôles nationaux)」）は、国家戦略との整合性を図るうえで有効な枠組みといえない。
- 「競争力の集積地」と教育や研究領域における政策との整合性確保の観点から省庁間連携を一層強化する必要がある、また、政策運営面における地方自治体の関与も強めていく必要がある。
- 地域資源との補完性を考慮したうえで、第2フェーズの目標として掲げられた「イノベーションと成長のためのエコシステム (écosystème d'innovation et de croissance)」⁶⁾、すなわち企業、研究機関、教育機関を中心主体とする企業成長やイノベーションを促すための広義の地域的、制度的環境の形成に向けて、いかなる役割を果たすのかを明確化する必要がある。
- 「競争力の集積地」に投入される公的資金として最も大きい省間特別基金 (Fonds unique interministériel…以下 FUI) に対する省庁間の貢献度の差が大きすぎる。また、FUI の採択決定プロセスにおける地方自治体の関与をさらに強める必要がある。
- 各集積は自己資金での運営にシフトしてきているが、公的資金への依存度はまだ高いため、財務体質の強化が必須である⁷⁾。

6) 政策の第2フェーズの特徴および「イノベーションと成長のためのエコシステム」については山口隆之 (2022), 123-128頁が詳しい。

7) Erdyn, BearingPoint et Technopolis (2012b), pp. 16-18.

Ⅲ 外部評価の提言⁸⁾

外部評価では、上記の課題を踏まえて今後の政策展開に向けた以下 6 項目の提言をおこなっている。

(1) 政策継続の必要性

第一の提言は政策継続の必要性である。「競争力の集積地」は当初の目的に沿って大きな成果を発揮しており、この流れを維持することが望ましいとされる。この根拠のひとつとして、2008年～2011年にかけて企業を中心とする集積活動への参加主体が50%程度増加したことがあげられる。また、このほかにも、現時点では活動のクリティカルマスに達しておらず、成長軌道に乗るのに比較的時間を要する集積がまだあること、および、「競争力の集積地」の振興を通じて、欧州レベルで用意される各種資金や予算（例えば研究・イノベーション枠組み計画である Horizon 2020 や結束政策に向けられるもの）の獲得機会が増える事等を指摘している。

(2) 産業政策やイノベーション政策における重要性の確認

第二の提言は、「競争力の集積地」が産業政策や科学技術・イノベーション政策に果たす役割を再確認すべきというものである。この提言に付随する具体的な課題としては、次の3つがある。まず、「競争力の集積地」と国内に存在する既存の教育・研究ネットワークとの連携強化である。たとえば、フランスでは戦略的分野への投資を促進すべく2010年より「未来投資計画 (PIA: Programme d'investissements d'avenir)」⁹⁾が推進されているが、大型

8) 以下の提言内容(1)～(6)については、Erdyn, BearingPoint et Technopolis (2012b), pp. 19-23 および Erdyn, BearingPoint et Technopolis (2012a), pp. 155-167 を参照。

9) 「未来投資計画」とは、2010年から開始されたフランスの戦略的分野（高等教育と職業研修、研究、産業および中小企業、持続可能な開発、デジタル技術）への投資プログラムである。これまでフランス政府は350億円 (PIA1)、120億円 (PIA2)、100億円 (PIA3) を投資しており、現在は2021年から2025年の4年間を対象とした200億円の投資 (PIA4) を継続中である。

研究設備の導入等において「競争力の集積地」と高等教育機関や研究関連各省庁との連携は必須となる。そして2つ目の課題は、既にみた既存の集積類型の見直しである。すなわちここでは、政策当初に国が設定した上述3類型が集積活動の実態や国家戦略との関係性を反映したものになっておらず、結果として国が目指す産業政策や科学技術・イノベーション政策における「競争力の集積地」の位置付けが曖昧であることが問題とされている。そして最後の課題は、政策運営面の課題、具体的には省庁間連携の強化と政策運営において国と地方自治体それぞれが果たす役割の明確化である。政策開始当初より「競争力の集積」の政策進捗管理は「省庁間作業部会（GTI: Groupe de travail interministériel）」¹⁰⁾が行ってきたが、上記類型の見直しに合わせて、特に国と地方自治体の役割の切り分けとその明確化が必要であるという。

(3) 市場を見据えた支援への転換

第三の提言は、集積でおこなわれる研究開発活動やイノベーション活動から生まれる具体的な成果、換言すれば市場を見据えた支援への転換である。外部評価では、本来、集積の成長や雇用拡大といった効果は、研究開発活動やイノベーション活動が具体的な製品やサービスに変換されてはじめて可能となるにもかかわらず、集積でおこなわれている研究活動やイノベーション活動が具体的にいかなる市場の開拓や市場の拡大に結び付くのかについては、必ずしも明確にされていないことを問題視する。そして何よりこれが集積活動の客観的評価や「競争力の集積地」政策それ自体の評価を困難にしているとする。

また、これについては現状において国の支援が上流活動に集中していることも問題視している。すなわち、現状において「競争力の集積地」のために用意される国の予算の大半を占める FUI は、研究開発活動や試作品作成と

10) 「省庁間作業部会」は、当時「競争力・産業・サービス総局（DGCIS: Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services）」と「国土整備地方開発局（DATAR: Delegation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale）」が共同で運営。

いった上流部門を対象としたものであり、ビジネスシステムの開発や市場投入に向けた準備といった、いわば下流部門には十分な資金が用意されていない。このように外部評価では支援上のギャップの存在も問題とするのである。

(4) FUI の役割強化と適用範囲の拡大

第四の提言は、第三の提言に関係して公的資金の大半を占める FUI の役割の再評価とその適用範囲の拡大である。外部評価では、FUI が特に共同研究開発プロジェクト向けの資金として利用者から一定の評価を得ているとした上で、まず当該予算が2008年から2011年の間に大幅に削減（2億5600万ユーロから1億4900万ユーロへ58%減）されたことは問題であるとする。そして FUI については、その運営面においても課題を指摘している。すなわち、現行では中小企業が主体となる比較的小規模な共同研究開発プロジェクトへは十分な資金が行きわたっていないこと、採用決定までの期間が長過ぎるため利用主体の負担になっていること、省庁間で FUI への貢献度にギャップがあること、採択プロセスが複雑過ぎてこれに関与する国と地方自治体の役割分担も明確ではないこと、技術面での共同研究開発プロジェクトを対象としているため非技術的な研究開発活動（特にサービス部門のそれ）については支援が手薄になっていること等を問題として指摘している。

(5) 財務基盤の強化（新たな財源確保）

第五の提言は集積運営上の財務基盤を強化することである。集積の運営は公的資金に大きく依存しているのが現状であるが、自己資金の割合は高まる傾向がみられ、実際に外部評価に際しておこなわれた調査でも集積の運営費に占める自己資金の割合が2008年～2011年の3年間で平均して3割程度増加していることが明らかとなった。

しかしながら、外部評価では、たとえば自己資金の拡充を目指して各集積内で既に様々なサービスを提供している運営組織（多くは非営利）を営利目的の事業体に改変するといった方法は、そうしたサービスの市場性に鑑みて

容易ではなく、したがって集積の運営が100%自己資金で賄われることを期待するのは中長期的に見ても難しいとしている。

そこで今後集積が財務基盤を強化していくための現実的な選択肢や方向性として、加入者利益に基づいた会費の引き上げ、競争原理に基づく有料サービスの開発（プレミアム会費に限定したサービスの開発等）、スポンサーの新規開拓、地域レベルで資金をプールする仕組の開発などを推奨している。

(6) 3 類型の見直し

これは、政策開始当初に国が定めた「競争力の集積地」の3類型、すなわち「世界的集積地」、「世界的集積候補地」、「国内型集積地」を、「国際型競争力の集積地（*pôles de compétitivité internationaux*…以下「国際型集積」）と「競争力の集積地およびイノベーション型競争力の集積地（*pôles de compétitivité et d'innovation*…以下「イノベーション型集積」）の2類型に再編するというものである。この提案の背景には、「競争力の集積地」の多様性（規模、地理的範囲、参加主体に提供するサービス等）に鑑みて、これまでのように全集積を同一の政策管理体制の下に置くのは望ましくなく、かつ国家戦略と連動性が高い活動を行っている集積については、より国主導の政策管理体制の下に置き、そうではない集積については、むしろ地方自治体にその政策管理上の権限を委譲することが望ましいという考えがある。

以下では上記2類型化を前提とした政策運営上の国と地方自治体間の役割分担について外部評価が提案する内容を確認する。

Ⅳ 政策運営上の国および地方自治体の役割¹¹⁾

外部評価では、上述のように国と地方自治体の役割を明確化することが必要であるとするとともに、現状ではこれら主体間の責任関係が複雑過ぎるこ

11) Erdyn, BearingPoint et Technopolis (2012a), pp. 162-167.

とを問題視している。フランスではしばしば契約化（contractualisation）と呼ばれる慣行、すなわち何らかの政策運営に法的性格やガバナンスを異にする複数の公的組織が関与する場合、これら主体間で役割分担や責任を事前かつ完全に明確化するというよりは、むしろ調整するという方法がとられてきた。このため「競争力の集積地」政策の運営における国と地方自治体の役割分担や責任分担もまた複雑かつ不統一で、結果的に非効率な運営が行われてきたという。

そこで外部評価では先の2類型化を前提としたうえで、「競争力の集積地」の政策運営における国と地方自治体の役割分担につき図IV-1、表IV-1に示す3案を提示している。

第一の案は、「現状維持案（scénario continuité）」＝(A)案である。これは「競争力の集積地」の類型に関わらず、従来通り全ての集積に対して一律の政策運営体制を適用するというものである。国は主に「競争力の集積地」の認定、立地場所の特定、集積間ネットワークの推進、集積活動の評価、地方自治体（地域圏）を超えた集積の連携に責任を持ち、その他運営上の事柄については地方自治体と共同でおこなう。

これと対極にあるのが「差別化最大案（scénario de differentiation maximale）」＝(C)案である。これは集積類型に応じて政策運営方法や国と自治体の関与度を最大限に差別化するというものである。すなわち、「国際型集積」については国が全面的に政策運営責任を負い、「イノベーション型集積」についてはすべての運営責任を地方自治体が負う。

「国際型集積」について国は強い主導権を発揮し、集積間連携を後押しするとともに、戦略的ロードマップに従ってこれらを国家戦略へ動員すべく首尾一貫した管理を行う。これに対して「イノベーション型集積」についての政策運営責任は全面的に地方自治体に移管し、ここでは集積の認定や共同研究開発プロジェクトの認定、各集積とのパフォーマンス契約締結、各集積活動の評価までが行われる。そしてこうした運営責任の移管に伴い、「イノベーション型集積」については現状用意されている FUI をはじめとする国の予

算は適用されなくなる。

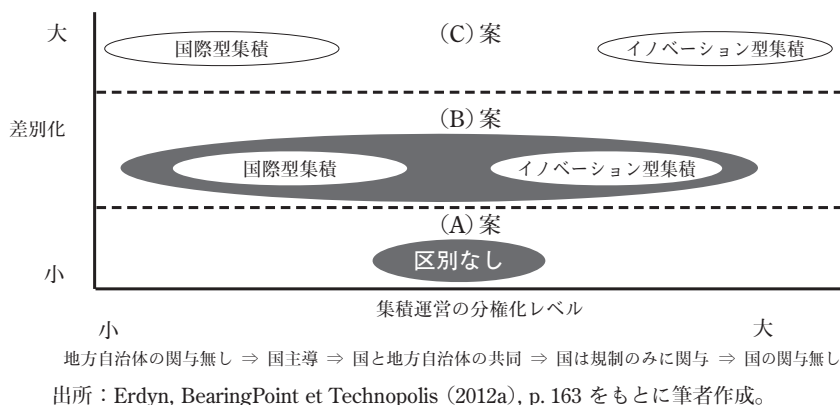
この案のメリットは、国と地方自治体の役割分担が非常に明確になる事である。国は極めて限定された「国際型集積」の政策運営に集中することができ、他方で「イノベーション型集積」においては地方自治体による首尾一貫した運営が可能となる。特に後者においては地方自治体の独自判断で統廃合をおこなうことが可能となることから、これまで「競争力の集積地」政策の評価の中で、しばしば問題視されてきた集積数の多さという問題を解決できる可能性がある。

以上、2つの案を示したうえで、外部報告書が推奨するのは「折衷案 (scénario central)」＝(B)案である。これは国と地方自治体が共同で政策運営に関わる領域を残しつつも、国家戦略として示される科学技術政策やイノベーション政策との関連性が高い活動を行う「国際型集積」とその他の集積、すなわち「イノベーション型集積」の間で政策運営上の差別化を図るというものである。

ここで「国際型集積」については国の関与を現状より高め、その代わりにこれまで行われてきた地方自治体による評価や報告プロセスは省略される。国は専門家の派遣等を通じて各集積の戦略的ロードマップの作成段階から関与し、集積活動と国家戦略の整合性をチェックする。また、FUIを活用して国全体の戦略に沿った共同研究開発プロジェクトを募集し国が目指す方向へ集積活動を誘導していく。ただし集積運営資金については国と地方自治体の双方が負担し、その割合は集積ごとに取り交わされる「パフォーマンス契約 (contrat de performance)」で規定される。

これに対し「イノベーション型集積」については、地方自治体の関与が大きくなる。地方自治体は集積の地理的範囲の特定、それらの連携調整、主要データの収集や評価、共同研究開発プロジェクトの立ち上げといった多くの運営面で関与する。集積運営資金における国と地方自治体の負担割合については、既存の経済開発や地域整備における国と地域圏間の権限配分を形式上規定している「国家-地域圏計画契約 (CPER: Contrat de plan État-région)」

【図IV-1】 3つのシナリオにおける国と地方自治体の責任の概念図



【表IV-1】 3つのシナリオにおける国と地方自治体の責任

管理運営上の要素	(A) 案	(B) 案		(C) 案	
	全ての集積	国際型集積	イノベーション型集積	国際型集積	イノベーション型集積
認定	●	●	△	●	◆
集積の地理的範囲特定	●	△	△	●	◆
パフォーマンス契約の主体	△	△	△	△	◆
集積運営予算への出資	△	△	◆	●	◆
集積間ネットワークの推進	●	●	△	●	◆
集積の評価	●	●	△	●	◆
FUI 計画への出資	△	△	△	●	◆
イノベーションと成長のためのエコシステムの推進	△	△	◆	△	◆
地域圏連携の推進	●	●	△	●	△
実現される事柄					
国による一貫性ある管理運営		✓		✓	
FUI へのアクセス	✓	✓	✓	✓	
テーマ別研究開発資金へのアクセス (例えば FUI)		✓		✓	

※ ●＝国、△＝国および地方自治体（地域圏）、◆＝地方自治体（地域圏）

出所：Erdyn, BearingPoint et Technopolis (2012a), p. 166 をもとに筆者作成。

の中で「パフォーマンス契約」によって示される。外部評価では、当該折衷案によって国と地方自治体の役割分担が現状よりも明確になるとした上で、その推奨理由として、集積の多様性確保、国家戦略の実現、そして地方自治体の権限強化を挙げている。

V 「成長・競争力・雇用のための国民協定」と第3フェーズの開始

第2フェーズの外部評価を経てフランス政府は2013年9月に「競争力の集積地」政策の継続を発表した。この第3フェーズ開始の背景として重要なのはフランス政府が発表した「成長・競争力・雇用のための国民協定 (Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi…以下「国民協定」)」である。

第2フェーズが終了に近づいた2012年11月、フランス政府はルイ・ガロワ (Louis Gallois) 氏によるフランス産業強化のための提案¹²⁾を受けて「国民協定」を発表し、経済力強化に向けた8つの重点目標とそれを実現するための35項目の具体的取り組みを示した。

「国民協定」では冒頭でフランス経済の現状について次のように説明する。フランス経済の状況はこの10年間で急激に悪化した。特に製造業（建設業を除く）の地位低下は顕著であり、付加価値に占める製造業割合は2000年から2011年の間に18%から12.5%へ低下しており、これは周辺国のイタリア (18.5%)、ドイツ (26%) と比べても落ち込みが大きい（ユーロ圏では15位）。フ

12) Gallois, L. (2012). 一般にガロワ・レポートと呼ばれる当該報告書は、フランス国有鉄道 (SNCF) や国営航空会社であるアエロスパシアル社 (Aérospatiale) のCEOを務めたルイ・ガロワ氏がフランス政府の依頼を受け産業の競争力強化のための具体的行動指針を示したものである。ここでは近年のフランス産業の低迷の原因として、①産業界と研究機関の連携不足によるイノベーション能力の低さ、②非上場の中小企業や中堅企業に向けた資金の不足、③中規模企業層が薄い産業構造や共通利益に基づく企業間連携の脆弱性、④労使の対話不足による労働市場の硬直化を挙げ、こうしたハンディキャップを克服するための22の具体策を提案している。なお、「競争力の集積地」に関しては、上記原因のうち企業間連携や地域連携を進める上で重要としながらも、その機能はまだ十分に発揮されていないとの指摘がみられる。

ランスは産業用ロボットの導入でイタリア、ドイツに大きく後れを取っているにも関わらず、製造業の雇用は10年間で75万人失われた。また、貿易収支（エネルギーを除く）は、2002年の170億ユーロの黒字から2011年には250億ユーロの赤字へ転落した。この原因はフランス企業における生産コストの高さ、および研究開発・イノベーション活動の低迷にある。

以上の現状認識のもとに「国民協定」では経済力強化に向けた以下8つの重点目標を掲げている。すなわち、①企業の競争力強化と雇用促進のための税制、②小規模企業、中小企業、中堅企業を対象とした効率的でローカルな資金の用意、③研究開発・イノベーション活動の促進と市場拡大、④企業内外における対話と理解を通じた協力的生産体制（produire ensemble）、⑤企業の海外進出促進とフランスの魅力強化、⑥若年層と既存従業員の教育・訓練、⑦行政手続きの簡素化と課税ルールの安定化、⑧企業ニーズに沿った公共サービスの改善である。

「競争力の集積地」はここで③の目標を達成するための重要ツールとして位置付けられ、今後の政策展開上の方向性が確認されている。具体的には研究開発・イノベーション活動によって生み出されるサービスや製品がもたらす具体的成果を見据えた支援の強化、国家戦略上重要な国際的規模の集積と地域開発に貢献する集積の差別的取り扱い、政策運営における地方自治体の権限拡大、教育機関や研究機関の一層の動員が必要とされている¹³⁾。

こうした国の危機感と期待の中で2013年1月に発表されたのが「競争力の集積地」政策の第3フェーズ（2013年～2018年）である¹⁴⁾。これは、上述の「国民協定」に沿って「競争力の集積地」を研究開発・イノベーションの促進と雇用拡大という目標に向けて積極的に活用していくことを前提とするものであった。第3フェーズの特徴はまず、先の外部評価や「国民協定」でも確認されたように共同研究開発という上流活動に加えて、具体的な市場を見

13) 以上の内容は「成長・競争力・雇用のための国民協定」を参照。

14) 以下、第3フェーズの特徴や内容については、「競争力の集積地」公式サイト (<https://competitivite.gouv.fr/>)、フランス政府 HP (<https://www.vie-publique.fr/>)、一般財団法人パリ事務所（2021）、9-13頁を参照。

据えた下流の成果を重視していることである。すなわち、「競争力の集積地」には、共同研究開発の成果を革新的な製品、プロセス、サービスに変換し市場に投入する「未来の製品工場 (usines à produits d'avenir)」としての役割を求め、集積内でおこなっている共同研究開発活動が、具体的にいかなる市場拡大や市場開拓に結び付くのか、またどのような成果が期待できるのかについては従来以上に具体的な説明が必要とされた。

さらに第3フェーズの今一つの特徴として、先の「国民協定」でも確認された中小企業支援との関係性が一層強調されていることが挙げられる。中小企業支援については、「競争力の集積地」の枠組みの中で、特に4分野、すなわち①民間資金へのアクセス促進、②海外進出支援、③コンサルティング、④競争優位を生む技能やスキルの予測が重点項目として示され、この実現に向けて国と地方自治体が連携することも確認された。

そして運営面の特徴として、地方自治体による政策運営への関与を強化するための具体策が示されたことも特徴である。これについては2005年の政策開始当初より「競争力の集積地」の政策運営をおこなってきた「省庁間作業部会」が「運営委員会 (COPIL: comité de pilotage)」と「技術委員会 (COTECH: comité technique)」¹⁵⁾に再編された。これらは地域圏連合や地域圏代表を構成メンバーとして含むものであり、いわば政策運営の上流において地方自治体の関与が明示的、制度的に保障されたといえる。

VI 第4フェーズに先立った議論

上記枠組みにおいて展開された第3フェーズについては、先の第1フェーズおよび第2フェーズとは異なり大規模な外部評価が行われることは無かった。しかしながら、第3フェーズ終了前の2017年10月に政府の諮問機関と

15) これら2つの委員会は、国を代表する各担当省庁、Bpifrance、預金供託金庫 (CDC: Caisse des dépôts et consignations)、地域圏連合やいくつかの地域圏代表で構成される。

して強い影響力を持つ経済社会環境評議会が「競争力の集積地」政策のあり方に関する報告書を提出している¹⁶⁾。『『競争力の集積地』にいかなる政策が必要か（“Quelle politique pour les pôles de compétitivité?”）』と題された当該報告書は、「競争力の集積地」が研究開発やイノベーション活動の促進、経済成長の後押し、雇用創出といった面で有効に機能している事を認めた上で12項目におよぶ政策推進上の課題を提示している。以下では、この第3フェーズまでの総括としての意味を持つ経済社会環境評議会¹⁷⁾の提言内容を考察する。後にみるように、これらの提言は国家戦略を見据えた俯瞰的立場から「競争力の集積地」の重要性を指摘するものであり、とくにそれが国内各領域に存在する既存政策や施策を結び付けるツールとして機能することを強調するものである。

(1) 集積の特徴と活動範囲の明確化

政策当初に設定された「競争力の集積地」の3タイプの有効性については、既に各方面から懐疑的な声が上がっている。フランス会計院は2016年の総括報告書で、国の戦略的な産業政策に資源を集中させるには、これまでのようにすべての「競争力の集積地」を平等に扱うのではなく、その特性に応じて差別的に扱うべきとの立場を示した。類型の見直し方法は様々ではあるが、卓越性の論理、可視性の向上という理由から、少なくとも国が主導する集積と地域が主導する集積に分けるべきである。

(2) 集積間連携および組織化の推進

目下政府内では、今後特に農業や環境部門に関連した集積同士の連携を進める必要性が議論されている。本来、集積同士の連携は各集積の自発性に基づくべきものではあるにしても、政府が主導権をもって集積間連携を促進するにあたっては何よりも中小企業への配慮が不可欠である。すなわち、現実

16) なお、経済社会環境評議会の前身である経済社会評議会（Conseil économique et social）は、第1フェーズに関しても意見書を作成報告している。内容の詳細については、山口隆之（2022）が詳しい。

17) 以下、経済社会評議会の提言(1)～(12)については Grivot, F. (2017), pp. 4-30 を参照。

問題として大企業との関係において不利な立場になることを警戒するために集積活動への参加を躊躇している中小企業が少なからず存在している。このため、特に知的財産の取り扱いや参加主体間での情報共有についてのルールを明確化することが必要である。

また、集積間連携に際して生じる様々なトラブル、たとえば共同研究開発プロジェクトの支援主体間での意見対立や、資源不足や管理上の制約を理由にした研究開発活動と製品開発活動の地理的分散といった問題を事前に回避するためにも、研究開発テーマや産業、あるいは地域ごとに利害関係者を組織化し、集積間連携のためのプラットフォームを形成する必要がある。

(3) 統一的評価指標の開発

「競争力の集積地」は、その目的、規模、運営手段、活動範囲や内容において多様であり、かつ支援に際しては複数の公的機関が多段階レベルで関与している。このため、政策目標の達成度や経済活動への影響を総合的に計測することが困難となっている。また、これまで「競争力の集積地」については、全集積を対象とした評価や分析あるいは特定の集積を対象とした個別評価などが行われてきたが、これらは外部機関によるものもあれば、各集積や構成主体の自己評価であることもあり統一的でない。このように公的支援構造の複雑性、評価対象や評価主体、そして評価項目や評価軸の不統一性が「競争力の集積地」のデータ収集や総合的評価を困難にしている。

集積活動の成果を測定するには中長期の時間が必要なこと、他方で公的資金投入の妥当性を検証するには比較的短期的な視点も重要なことを考慮して、これらを組み合わせることが理想である。たとえば集積活動の成果を測定するに際しては、質的指標もさることながら、雇用への影響、参加企業への影響や地域への経済波及効果、中小企業の参加度、参加企業の研究開発投資額、特許出願数、実質的に集積活動に貢献している構成主体の比率といった定量的指標を用意し、これらを中長期的に分析することが必要である。

そして、公的資金投入の妥当性を検討する上で必要となる短期的指標として何が妥当かについては国レベルで議論をおこなう必要がある。現実的には

フランス競争力の集積地協会 (AFPC: Association Française des pôles de compétitivité)¹⁸⁾ が中心となり、産業、研究、地域計画に関わる各省庁や地方自治体と連携して議論を進めることになろう。

(4) 是正勧告と認定の取り消し

評価において当初の目標未達の際には、期限付きの是正勧告をおこなったうえで「競争力の集積地」としての認定を取り消すべきである。「国家イノベーション政策評価委員会 (CNEPI: Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation)」も指摘しているように、「競争力の集積地」に参加する企業にとって資金調達面における国のラベルリング (labellisation) 効果は大きい。すなわち、「競争力の集積地」という国のお墨付きは、公的支援という後ろ盾があることを対外的にアピールする上で効果的であり、もって民間資金へのアクセスをも容易にする。これは今後政策サイドとして慎重かつ厳格な集積の評価を行うべき理由である。

過去には第1フェーズの評価に基づいて、2010年に6集積が認定取り消しになったという経緯があるが、フランス会計院は第2フェーズの評価の甘さ(不適格と判断された集積が認定を取り消されていないこと)を問題視している。明らかに目標未達で是正措置に応じない際には認定取り消しを厳格に行う事、およびこうした評価の厳格化と並行して集積間で重複する活動を排除すること、補完性を考慮した上で集積のグループ化あるいは合併を視野に入れる必要がある。

(5) 中小企業の参加促進

「競争力の集積地」は参加当事者から企業規模や産業領域を異にする企業同士がコミュニケーションをおこなう場、商業的利益を離れた貴重な協力の

18) 「フランス競争力の集積地協会」(AFPC: Association Française des pôles de compétitivité) は、預金供託金庫 (CDC) と企業総局 (DGE: Direction générale des entreprises) の支援により設立されたものであり、56の「競争力の集積地」を代表し、国や欧州の公的機関と調整することを目的としている。同協会の HP によれば、フランス全土で1万社以上の企業が関係しており、2005年以降75億ユーロ以上を「競争力の集積地」内の約2000の共同研究開発プロジェクトに投資している。

場として評価されており、企業、研究機関、教育機関が協力しシナジーを発揮するという政策当初の目的は概ね達成されている。

しかしながら、国民経済において高い比重を占める中小企業の参加はまだ十分に進んでいるとは言えない。特に集積の運営組織や共同研究開発への参加が不十分である。現状少数ではあるが、中小企業の代表者が集積運営組織の重要なポストに就くよう積極的な取り組みを行っている例があり、政府としては、こうした先進事例の情報収集や普及に努める必要がある。また、中小企業参加促進の鍵は、長期的かつ平等な利益配分の保障にかかっている。このためサプライチェーンの各段階において中小企業に不利が生じていないかを検証する必要がある。特に共同研究開発から生まれる知的財産による利益配分は、多くの参加主体にとって関心が高いことから、中小企業が恩恵を受けるべく中立性と客観性が保たれた知的財産の管理体制の構築が不可欠である。

(6) 外部に開かれた運営と情報交換の推進

「競争力の集積地」の運営をより外部に開かれたものとする事が望ましい。一般的にみられる集積の内部運営構造は、総会、理事会、理事会で選出された執行委員からなる委員会や事務局、分科会といったものである。しかしながら、先進的な例として共同研究開発プロジェクトや集積戦略の検討に外部の研究機関や大学の関係者、あるいは市民団体代表等を積極的に動員している例がある。これは研究開発活動やイノベーション活動を行う上で将来起こりうるリスクを第三者的立場から検証し予測する上で有効な手段といえる。「競争力の集積地」による前向きなモニタリング機能の強化や能力開発を後押しすべく、非営利団体、労働組合、社会科学領域の専門家、エコノミスト、研究機関や他集積の代表者等からなる委員会やワーキング・グループの設置を推奨していくべきである。

(7) 公的資金投入の維持および選択と集中の論理の導入

「競争力の集積地」に向けられる公的資金は年々削減される傾向にあるが、依然として各集積の管理運営や活動費に占める比重が高いことからすれば、

その削減には慎重になるべきである。特に運営資金については、会費や集積に供されるサービスへの対価によっても賄われるが、国や地方自治体への依存度はまだ高い。現状において、集積の運営資金の拠出について国が定める原則は、公的資金が50%、集積の自己資金50%というものである。

また、国に認定された各集積発の共同研究開発プロジェクトについては、公的資金である FUI の比率も高い。たとえば、2017年3月には第23回の研究開発プロジェクトの採択結果が発表され、55のプロジェクトに対して、国から3800万ユーロ、地方自治体から3800万ユーロ、欧州地域開発基金（ERDF: European Regional Development Fund）から200万ユーロが当てられた。公的資金としては、他にもフランス国立研究庁（ANR: Agence nationale de la recherche）や Bpifrance、「未来投資計画」の枠組みにおける貸付等もある。

公的資金の水準を維持した上で政府が行うべきは、より厳格な共同研究開発プロジェクトの認定、現行の複雑な諸手続きの簡素化、国家戦略上優先する分野への資金の傾斜配分である。特に後者についてフランスはエネルギーや生態系の変革を目指し、2015年には省庁間戦略「持続可能な発展のための生態系変革のための国家戦略（SNTEDD: Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015-2020）」を採択しており、「競争力の集積地」への支援はこの動きと連動させなければならない。加えて、今後は各集積レベルにおいても、公的資金の獲得に際して所轄の共同研究開発プロジェクトが国の戦略に沿っているかを確認させるための仕組みが必要である。

(8) 市場を見据えた運営と支援

政策当初の目的、すなわち、地域の経済発展や雇用の維持拡大に貢献する共同研究開発プロジェクトの立ち上げという「競争力の集積地」の目的はほぼ達成されている。これを受けて政策の第3フェーズでは、計画工場から製品工場へ（usine à projets vers l'usine à produits）というスローガンのもと、「競争力の集積地」には、具体的な製品やサービスを生み出し、市場を切り

拓くことが期待されている。

これに関し、最近の上院の報告書¹⁹⁾では、フランス政府が進める高等教育や研究への投資プログラムの枠組みの中で設立された「技術移転促進機関 (SATT: Sociétés d'accélération du transfert de technologies)」と「競争力の集積地」を結び付けることの重要性が指摘されている。これはイノベーションの創出に向けた取り組みや研究開発活動が具体的な市場と結び付けられ「一貫性をもった生態系 (écosystème cohérent)」が生まれることを期待するものである。今後の政策運営で中心となるのは、共同研究開発プロジェクトという上流から具体的な製品や市場という下流までを見据えたフォローアップである。

(9) リスクの予測と対策

研究開発やイノベーションに向けた活動には、必ずリスクが付き物である。一般に企業をはじめとするビジネス主体は様々な活動に内在するリスクの予防に敏感であるが、実際には知識の高度化が進み技術環境が激しく変化する中で、製品化や市場投入後に起こる重大かつ不可逆的なリスクを全て予測することは困難である。そこで、既に示したように集積運営を外部に開かれたものとするのが一つの有効な手段となる。外部ステークホルダーを巻き込んだオープンな情報交換や情報共有の場の設置は、集積活動にともなうリスクを多方面から、かつ上流レベルで予測することを可能にする。そしてこれは新たな研究課題の掘り起こしをも可能にするものである。

(10) 中小企業のデジタル化推進

上述の計画工場から製品工場への移行は、高度なデジタル化なしには実現できない。政府は国家戦略として優先すべき産業や技術領域を示した「新産業フランス (NFI: Nouvelle France industrielle)」プロジェクト推進の一環として省庁横断的な「未来の産業 (Industrie du futur)」と題した企業のデジタル化推進プログラム展開し²⁰⁾、中小企業を対象としたデジタル化プログ

19) Adnot, P., (2017).

20) 「新産業フランス」は2013年9月12日にオランダ政権下で発表された国家プロジェク

ラムやワークショップの開催、専門家による個別診断サービスの提供等をおこなっている。

しかしながら、特にフランス中小企業のデジタル化は進んでおらず他の欧州国にも遅れをとっている。「競争力の集積地」における中小企業のデジタル化を推進する一つの策として、集積の立ち上げや集積活動への参加意欲をもつ中小企業対して、デジタル化に関する個別診断書の作成を推奨し、デジタル化の進捗度を自己診断できるようにすることを推奨する。また、研究開発やイノベーション活動に積極的な中小企業のデジタル化を推進すべく特別な金融支援の可能性を検討する必要がある。

(11) 国家戦略との整合性確保

既にみたように2013年に示された国家戦略「新産業フランス」では、今後情報技術の進展とともに有望視される市場に対応すべく9つの優先領域とソリューション（新資源、持続可能な都市、明日の輸送、未来の医療、データ経済、スマートデバイス、デジタル信頼、スマートな食品、未来の医療）が示され、これら各領域における研究開発やイノベーション・プロジェクトの開発、雇用、訓練、技能の促進、新たな国際市場の獲得、中小企業支援を図るべく「戦略的セクター委員会（CSF: Comité stratégique de filière）」が設置された。国家戦略に「競争力の集積地」を動員していく上では、当該委員会と各集積の関係強化が不可欠である。

(12) 専門的技能の予測と能力開発

フランスでは2015年に「グリーンな成長のためのエネルギー移行法

トであり、3つの基準、すなわち、①成長市場もしくは世界経済の中で高い成長が見込まれる市場であること、②フランスが得意とする技術を基盤とすること、③フランスの有力企業が高い地位にあるか、高い地位を維持することができる学術的、技術的、経済的、産業的なエコシステムがあること、という基準に基づいて、フランスが国家戦略として優先すべき産業や技術領域を示したものである。2015年5月19日にはプロジェクトの第2フェーズが発表され、優先すべき9つの領域や新産業ソリューション（新しい資源、持続可能な都市、明日の輸送、未来の医療、データ経済、スマートデバイス、デジタル信頼、スマートな食品、未来の医療）およびこれらに対応した「戦略的セクター委員会（CSF: Comités stratégiques de filière）」が設けられることになった（フランス政府公式HP、「未来の産業」パンフレットより）。

(LTECV: Loi de transition énergétique pour la croissance verte)」が定められ、これに関連して国は労働組合、使用者団体、地方自治体と協議の上で「雇用・技能計画 (PPEC: Plan de programmation de l'emploi et des compétences)」を作成するとされた。この目的は、持続的な雇用の安定および拡大のために将来的に必要となる労働者のスキルや技能の予測をおこない、それを見越した人材開発をおこなうというものである。

「競争力の集積地」への期待は、研究開発やイノベーションに向けた活動を通じて将来必要となる技能や資格のニーズを掘り起こし、これに対応する人材開発をおこなうというものである。人材開発の要となるのは教育機関であるが、これら主体の「競争力の集積地」への参加は他の主要な参加主体、すなわち企業や研究機関と比べ十分に進んでいるとは言えない。このため集積活動への教育機関の巻き込みが重要な課題である。

VII 第4フェーズの開始と欧州の動向

2018年6月21日、フランス政府は第3フェーズの終了に合わせて2019年～2022年を対象とした政策の継続を発表した。当該第4フェーズの計画公募は2018年7月27日に開始され、国と地域圏議会の代表からなる選考委員会により56集積（うち48集積は4年間の認定、8集積については条件付きで最長4年の認定）が「競争力の集積地」としての認定を受けた。

第4フェーズで柱とされた方向性は主に次の4つである。まずEUの動向を見据えた集積活動である。具体的には研究とイノベーションのためのEU政策プログラムであるHorizon2020（のちのHorizon Europe）の枠組みにおいて募集される研究開発プロジェクトと「競争力の集積地」でおこなわれる共同研究開発プロジェクトの整合性重視である。次に国家戦略における「競争力の集積地」の位置付けを明確にすべく、研究機関をはじめとする既存国内ネットワークおよび国家戦略上優先すべき領域のために設置された既述の「戦略的セクター委員会」との連携強化である。そして第三に、主に共同研

究開発プロジェクト向けに用意される資金の調達手続き簡素化、最後に具体的な成果に基づいた集積運営費に対する国家予算の配分である²¹⁾。

このように第4フェーズの方向性には、先の経済社会環境評議会による提言の影響を確認できるが、特に欧州戦略との整合性という面については、EUが中小企業政策やその支援枠組みの中で進めてきたクラスター振興の動向を確認しておく必要がある。

クラスターについては欧州レベルでも比較的早い段階でその重要性が認識されていたが、本格的な動きとしては、2007年に欧州委員会の欧州 INNOVA Initiative (Europe INNOVA Initiative) の下で欧州クラスター・メモランダム (European Cluster Memorandum) が交わされたことが重要である。これは、欧州各国に存在するクラスターの分布図作成やパフォーマンス指標の開発に取り組んでいたストックホルム経済大学 (Stockholm School of Economics) の「戦略・競争力センター (Center for Strategy and Competitiveness)」がコーディネートしたものであり、欧州におけるクラスター推進の基本理念、欧州レベルでクラスター間の連携を進める意義、および各国政策当局や欧州機関がクラスター振興の上で取り組むべき課題を確認するものであった²²⁾。

次に、2008年には欧州委員会によって「EUにおける世界クラスのクラスターに向けて：広域イノベーション戦略の実施 (“Towards World-class Clusters in the European Union: Implementing the broad-based Innovation Strategy”)²³⁾」と題するコミュニケーションが発表されている。当該コミュニケーションでは、国際的な競争圧力が増す中で、共同体として卓越性 (excellence) の追求という目標のもとに世界レベルのクラスター創出に向けて国を越えた連携が必要なこと、結束政策および中小企業政策を推進する上でクラスターが重要な意味をもつこと、今後は積極的に中小企業をクラスターへ動員する必要があること等が確認された。

21) 以上の第4フェーズの内容については「フランス高等教育研究省」HP 参照。

22) The High Level Advisory Group on Clusters, chaired by Senator Pierre Laffitte (2007).

23) COM (2008) 652 final.

このクラスター重視の方向性はその後2010年に示されたコミュニケーション「グローバル化時代の統合的産業政策：競争力と持続可能性を中心に据えて（“An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era: Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage”）」²⁴⁾でも確認されている。ここでは低炭素化やデジタル化への対応、高い雇用と社会的包摂といった目標を掲げる欧州戦略 Europe 2020 で示された成長モデルを実現する上で中小企業の役割が欠かせないとされ、2008年に採択された「欧州小企業議定書（SBA）」の「(中)小企業の事を第一に考える（“Think small first”）」の原則に沿ったビジネス環境改善の必要性が強調された。そしてこの中小企業を中心に据えた効果的な科学技術政策やイノベーション政策を実行するにあたっては、産業の垣根を超えた緊密な協力関係が生み出す創造と革新が必要であるとして、クラスターの有効性に注目している。

続いて2017年のコミュニケーション「欧州の地域におけるイノベーションの強化：レジリエント且つインクルーシブ（社会的包摂的）で持続可能な成長のための戦略（“Strengthening Innovation in Europe’s Regions—Strategies for Resilient, Inclusive and Sustainable Growth”）」²⁵⁾では、結束政策や地域の特性や強みを生かしたボトムアップ的な企業家活動に基づくイノベーションである「スマートな専門化」（smart specialization）との関係においてクラスターの重要性が再評価された。

この中小企業政策の枠組みの中でクラスターを振興し共同体としての目標を達成するという方向性はその後においても確認されている。新型コロナウイルス（COVID-19）の影響を受けたのち2021年に示されたコミュニケーション「2020新産業戦略の更更新—欧州の復興に向けたより強固な単一市場の構築—（“Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe’s Recovery”）」²⁶⁾では、グリーン化とデジタル化への移行

24) COM (2010) 614 final. なお、あらゆる政策の中心に中小企業を置くという政策理念を示す「欧州小企業議定書」（2008年採択、2011年改正）の内容や採択の経緯については三井逸友（2010）が詳しい。

25) COM (2017) 376 final.

という目標に加えて社会経済的な回復力と適応力＝レジリエント（resilient）を備えた経済・産業モデルへの移行という目標が加えられ、後述の「欧州クラスター協力プラットフォーム（ECCP: European Cluster Collaboration Platform）」等を通じて中小企業が地域や国境を越えた新しいパートナーを発見し、回復力や適応力を強化することが期待されている。

こうした共同体としてのクラスター振興の方向性や理念の確認と連動して、クラスター振興に関わる制度面での支援体制も順次整えられてきた。代表的なものとして2007年には各国クラスターに関する情報集約と統計作成を目的としたウェブサイトである「欧州クラスター観測所（The European Cluster Observatory）」が立ち上げられ、2015年には各国に存在するクラスターのネットワークや団体に関する情報ハブとしての機能を果たす上述の「欧州クラスター協力プラットフォーム」が構築されている。

また近年ではクラスター振興が新興産業の振興と結び付けられる傾向がみられ、具体的な試みとして2013年に上記「欧州クラスター観測所」を拡張するかたちで欧州新興産業クラスター・フォーラム（EFCEI: European Forum for Clusters in Emerging Industries）が編成され、主に新興産業に対するビジネスサポートが行われている。このほかにも各国のクラスター連携のための組織や公的機関、集積運営組織、大学や研究機関で構成されるネットワーク「欧州クラスター・アライアンス（The European Clusters Alliance）」²⁷⁾では、各種クラスター振興プログラムや、中小企業の経営能力向上を目指した研修コンソーシアムの形成、品質指標を用いたクラスター評価方法の標準化などが進められてきた²⁸⁾。こうした連携や情報提供のプラットフォームの形

26) COM (2021) 350 final.

27) 「欧州クラスター・アライアンス」HPによれば、欧州を中心とする18団体、800以上のクラスター関連組織、1万以上の大学や研究所、公的機関が参加している。

28) 品質指標を用いたクラスター評価については、欧州委員会が2009年に実施した第1期クラスター・エクセレンス・イニシアティブ（ECEI: European Cluster Excellence Initiative）の下で翌年設立された「欧州クラスター分析事務局（ESCA: European Secretariat for Cluster Analysis）」が36の品質指標を用いた欧州品質3ラベル（ブロンズ、シルバー、ゴールド）を用意してきた。なお、2021年10月1日以降は「欧州卓越クラスター認定機構（EUCLES: European Clusters Excellence Labelling Structure）」が当

成と並行して欧州レベルでは、クラスター政策の立案主体や推進主体向けのサポートや情報提供も行っている事が特徴である。たとえば2016年に発行された「クラスター政策スマートガイド（Smart Guide to Cluster Policy）」は、構造基金を活用して中小企業支援や地域開発をおこなうツールとしてクラスターを活用する政策立案者に向けたガイドブックである。

中小企業支援とクラスター振興が結び付けられた近年の大きな動きとしては「中小企業関連施策執行機関」（EASME: Executive Agency for Small and Medium-sized Enterprises）が中心となって展開した2014年～2020年を対象とする「企業と中小企業の競争力のための多年度プログラム（COSME: Program for the Competitiveness of Enterprises and Small and Medium-sized Enterprises）」がある。23億ユーロの予算を伴う当該政策プログラムの主な目的は(1)中小企業の資金アクセスの改善、(2)競争力強化と持続可能性を促すビジネス環境の整備、(3)起業および企業家活動の促進、(4)中小企業の市場アクセスの支援とされ、クラスターの振興はこのうち特に(2)に関連するものとして期待された。欧州内のクラスターに関する情報提供や国や業種を超えた中小企業のビジネス・マッチングのための情報提供を行う「欧州クラスター協力プラットフォーム」の開発は、当該政策プログラムによる具体的成果の一例である。

VIII 結

以上、第2フェーズの評価以降の「競争力の集積地」政策をめぐる議論やその後の政策内容を考察し、後半においてはこれらの背景にある欧州の動きを確認した。最後に本稿が取り扱った「競争力の集積地」の第3フェーズ以降の政策的特徴を確認した上で、わが国の政策に対するインプリケーションおよび今後の展望について言及しておきたい。

該ラベリング・スキームの責任を引き継いでいる。

まず第3フェーズ以降の特徴は以下の如くである。第1フェーズから第2フェーズが集積の立ち上げとその運営構造の構築、および共同研究開発プロジェクトの促進に重点を置いていたのに対して、第3フェーズ以降では集積活動がもたらす実質的な効果やアウトプットが重んじられ、生み出される製品やサービスの市場性を評価軸にするという方向へシフトしている。これは集積を「共同研究開発のプロジェクト工場」とみなす政策スタンスから、「有望な製品やサービスの生産工場」と位置付けるスタンスへの明確な転換である。

そしてこうした政策スタンスの変化とともに、特に第4フェーズ以降で顕著となるのが欧州戦略との連動性である。欧州戦略や国際競争環境の激化を受けてフランス政府が打ち出す国家戦略の下、従来は個別領域として扱われてきた国内の諸政策や施策、あるいは制度、なかんずく科学技術やイノベーション、産業、教育、地域開発や中小企業に関するそれらが「競争力の集積地」を結東点として統合されていく過程が確認された。このように「競争力の集積地」の振興政策は、その開始からおよそ15年以上を経て欧州戦略とフランスの国家戦略、およびこれに関係する国内諸政策や制度を結び付けるキーツールとしての役割を期待されていることが確認できる。

歴史や制度環境の違いが大きいものの以上のフランスの事例から学ぶべき点としては、まず政策運営がトップダウンかボトムアップかという二者択一の論理ではなく、国と地方自治体の責任の切り分けを慎重に模索しながら、それらを組み合わせたハイブリッドな論理と手法によって展開されてきたことが上げられる。すなわち、「競争力の集積地」の振興政策はその当初から、地域開発関係主体や地方自治体への計画公募から始まっており、この意味では認定する集積の多様性を重視しながら地域のイニシアチブを上手く引き出してきたという側面がある。そして近年ではとくに希望に応じて欧州資金の管理権限を委譲する2015年のノートル法 (loi NOTRe) や地域圏の統合によって地域圏に経済発展・地域開発に係る権限が大幅に付与される流れの中で、「競争力の集積地」の政策運営における地方自治体の役割は拡大する傾

向にある。

しかし、他方でこれまで認定された集積のために用いられてきた公的資金、特にその大部分を占める FUI の分配は国家戦略上重要な集積（かつては「国際型集積地」）に傾斜的に配分されてきたというのも事実であり、この点ではトップダウン的視点から選択と集中という手法も用いられてきた。既にみたように近年に近づくほど、地方自治体の役割は拡大する傾向にあるが、国と地方自治体の責任の切り分けを慎重に模索しながら、政策運営の改善を長期的視点から漸進的に進めてきたことは評価されるべきであろう。

次に、すでにみたように「競争力の集積地」政策の展開を通じて、従来は運営上棲み分けがなされてきた各部門の政策や施策が国家戦略のもとに統合されていくプロセスがみられ、国内各領域の政策と国家戦略の首尾一貫性が重視されていることも注目される。これは政策の正当性について広く国民の理解を得る上で重要と思われる。

最後に「競争力の集積地」の振興が、国民経済において圧倒的多数を占める中小企業の支援と密接不可分な関係にあり両者が自転車の両輪の如く扱われてきたことが挙げられる。たとえば今後の展開の一例として、既述のように「競争力の集積地」には、地域のイニシアチブのもとに将来を見据えた成長性の高い分野で需要が見込まれる人材の予測と教育訓練が課題として示されている。これは長年にわたるフランス政権の懸案事項である雇用政策の側面があり、また地域活性化や国の競争力維持の上で重要であることも当然のことながら、わが国同様に一般に中小企業が量的のみならず質的な雇用不足の問題を抱えているとされる状況にあって中小企業政策としての意味も大きい。

以上については注目すべき事柄であるが、最後に「競争力の集積地」政策に付随する課題に触れておきたい。まず、地域間格差の問題は、今後も継続的な課題であろう。もともと認定された「競争力の集積地」の立地は、地理的にある程度偏在している。今後地域への権限移譲がさらに進むことで公的資金の役割が相対化し集積活動の自立性が問われるならば、外部資金の獲得

能力の差によって地域間格差はむしろ助長される可能性がある。たとえば、外部資金として最も現実的な欧州資金の獲得を目指す場合、既にみたように欧州レベルのクラスター振興は世界レベルのクラスターに期待するものであることから、ある程度広域にわたる活動範囲や集積規模そして予算規模を持つ集積に資源が集中していく可能性がある。

そして二つ目に、本稿で考察したように国家戦略や科学技術・イノベーション政策に向けて「競争力の集積地」を動員していくという流れの中では、今後地理的近接性による効果をどこまで重視するかが問われるであろう。国から地方への権限委譲の流れの中では、たとえば国土全体を見渡して有力企業や参加主体をネットワーク化し、国家戦略的に沿って誘導していくという発想は出てこない。すなわち、ここには最終的に地理的範囲の限定性を前提とした地域主導のエコシステムの形成を最終目標とするのか、あるいは必ずしも地理的範囲にとらわれず、国全体や国際連携を見据えたリソースベースのそれを目指すのかという政策原理の根幹に関わる選択問題がある。

以上の課題があるにせよ、15年以上に渡りクラスター政策を継続してきたフランスの事例が示唆に富むものであることに変わりはない。今後もその動向が注目される。

(筆者は関西学院大学商学部教授)

参考文献

- Adnot, P. (2017), *SÉNA rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT)*, N°683.
(<https://www.senat.fr/rap/r16-683/r16-6831.pdf>) (2022/9/12)
- Beffa, J. L. (2005), *Pour une nouvelle politique industrielle*.
(<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/054000044/0000.pdf>) [水上萬里夫・平尾光司訳 (2007) 「フランスの新たな産業イノベーション政策に向けて」『専修大学都市政策研究センター論文集』、第3号].
- Blanc, C. (2004), *Pour un écosystème de la croissance*.
(<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/044000181.pdf>) (2022/9/12)
- Boston Consulting Group et CM International (2008), *L'évaluation des pôles de compétitivité 2005-2008*, La Documentation Française.

Conseil économique et social (2008), *Les pôles de compétitivité: faire converger performance et dynamique territoriale, Avis sur le rapport présenté par M. André Marcon, rapporteur au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.*

(<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/084000465.pdf>) (2021/12/10)

CM International et ARCESSOR (2008), *Recueil de bonnes pratiques de gouvernance pour pôles de compétitivité.*

(http://www.intelliterwal.net/Documents/2008-02_Warrant-Francoise_Bonnes-pratiques-gouvernance-poles.pdf) (2021/12/10)

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) (2008), *L'évaluation des pôles de compétitivité 2005-2008*, La Documentation Française.

Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) (2009), *Le 4 Pages*, n°3, mai.

Erdyn, BearingPoint et Technopolis (2012a), *Étude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité: rapport global.*

(<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/124000305.pdf>) (2021/12/10)

European Commission, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2008), "Towards World-class Clusters in the European Union: Implementing the Broad-based Innovation Strategy," COM (2008) 652 final.

European Commission, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2010), "An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era: Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage," COM (2010) 614 final.

European Commission, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (2021), "Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery," COM (2021) 350 final.

European Commission, Directorate-General for Enterprise and Industry (2008), *The Concept of Clusters and Cluster Policies and their Role for Competitiveness and Innovation: Main Statistical Results and Lessons Learned.*

(https://irp-cdn.multiscreensite.com/bcb8bbe3/files/uploaded/doc_3530.pdf) (2022/9/12)

European Commission, Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, Izsak, K., Meier zu Köcker, G., Ketels, C., et al. (2016), *Smart guide to cluster policy.*

(<https://data.europa.eu/doi/10.2873/729624>) (2021/12/10)

- Erdyn, BearingPoint et Technopolis (2012b), *Étude portant sur l'évaluation des pôles de compétitivité: synthèse*.
 (http://temis.documentation.developpementdurable.gouv.fr/docs/Temis/0076/Temis-0076403/20312_Synthese.pdf) (2021/12/10)
- Gallois, L. (2012), *Pacte pour la competitivite de l industrie Francaise*, La Documentation Française.
- Grivot, F.(2017), *Quelle politique pour les pôles de compétitivité?*, CESE.
 (https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2017/2017_21_poles_competitivite_nd2.pdf) (2021/12/10)
- Groupe de travail sur les pôles de compétitivité constitué par la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire du Sénat (2009), *Les pôles de compétitivité: bilan et perspectives d'une politique industrielle et d'aménagement du territoire (Rapport d'information n°40 (2009-2010) de MM. Michel Houel et Marc Daunis)*.
 (<https://www.senat.fr/rap/r09-040/r09-0401.pdf>) (2021/12/10)
- Kohler, D. et Weisz, J. -D. (2012), *Pour un nouveau regard sur le Mittelstand*, La Documentation Française.
- Nicolas, J. et Daniel D. (2005), *Les pôles de compétitivité: le modèle français*, La Documentation française.
- Porter, M. E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press [土岐坤・中辻萬治・小野寺武夫・戸成富美子訳 (1992)『国の競争優位 (上・下)』ダイヤモンド社].
- Porter, M. E. (1998), *On Competition*, Harvard Business School Press [竹内弘高訳 (1999)『競争戦略論Ⅱ』ダイヤモンド社].
- The High Level Advisory Group on Clusters, chaired by Senator Pierre Laffitte (2007), *European Cluster Memorandum*.
 (https://irp-cdn.multiscreensite.com/bcb8bbe3/files/uploaded/doc_3720.pdf) (2022/9/12)
- 独立行政法人 科学技術振興機構 研究開発戦略センター (2014)「科学技術・イノベーション動向報告～EU 編～ (2013年度版)」
 (<https://www.jst.go.jp/crds/pdf/2013/OR/CRDS-FY2013-OR-04.pdf>)
- 一般財団法人バリ事務所 (2021)「フランスにおけるスタートアップ支援政策～地方におけるエコシステムの形成～」『Clair Report』、No. 513。
- 三井逸友 (2010)「EU 中小企業再作の展開と意義—「欧州小企業憲章」と「SBA 小企業議定書」—」『商工金融』第60巻第8号、15-35頁。
- 山口隆之 (2009)『中小企業の理論と政策—フランスにみる潮流と課題—』(第8章、第9章) 森山書店。
- 山口隆之 (2010)「フランス産業クラスター政策と中小企業—第三者評価の内容を中心として—」『中小企業季報』第154号、No. 2、12-20頁。
- 山口隆之 (2011)「産業クラスター政策と地域活動の課題—フランスの事例をもとに—」

『関西学院大学産研論集』第38号、51-59頁。

山口隆之（2022）「フランスのクラスター政策をめぐる議論—政策の第2フェーズ前後を中心に一」『商学論究』第69巻、第3号、121-150頁。

Web サイト・資料

「欧州クラスター協力プラットフォーム」

<https://clustercollaboration.eu/>（2021年12月1日）

「欧州クラスター・アライアンス」

<https://clustersalliance.eu/>（2021年12月1日）

「欧州クラスター分析事務局」

<https://www.cluster-analysis.org/>（2021年12月1日）

「フランス政府」HP

<https://www.vie-publique.fr/>（2021年12月1日）

「フランス高等教育研究省」HP

<https://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/>（2022年8月7日）

「フランス競争力の集積地協会（AFPEC）」

<https://www.afpc.eu/en>（2021年12月1日）

「競争力の集積地」公式サイト

<https://competitivite.gouv.fr/>（2021年4月6日）

欧州委員会公式サイト

<https://ec.europa.eu>（2021年12月1日）

「成長・競争力・雇用のための国民協定」

https://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/politique-et-enjeux/simplifications/pacte-national-cce.pdf（2021年12月1日）

「未来の産業」パンフレット

https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/industrie-du-futur_dp.pdf（2021年12月1日）